

Determinación de la base imponible para el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles: Valor de mercado vs. Valor catastral

Bruno Belmonte
BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN

Bolivia con la vigencia de la actual Constitución Política del Estado ingresó en una nueva etapa, la de las autonomías, entre las que se encuentran los Gobiernos Autónomos Municipales quienes ahora tienen mayores atribuciones y funciones, así con la autonomía tienen también la labor de financiar sus actividades, debiendo generar los recursos que se lo permitan; en este punto es que toman gran importancia las cuestiones referentes a los ingresos tributarios, los impuestos por los que se los consiguen y el impacto social de éstos. De esta manera, los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia se encuentran ante el reto constante de crear, modificar y gestionar los impuestos de su Dominio Tributario¹, conforme los principios que rigen en la política fiscal del país, así como toda consideración técnica necesaria para no solo gozar de legalidad, sino también de legitimidad.

En los Municipios de Bolivia, como en los de la mayoría en el mundo, el impuesto que se cobra a la propiedad de inmuebles constituye un pilar fundamental en la economía del municipio, es así que toma un lugar central en la atención de los Gobiernos Autónomos Municipales, puesto que a través del mismo se recaudan la mayor parte de sus ingresos; razón por la cual la intención de mejorar ingresos pasa siempre por la consideración del ajuste de este impuesto y/o los factores² que intervienen en el cálculo de su base imponible, justificado en las variaciones que dichos factores presentan en el tiempo; en ese sentido, en el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se consideró y aplicó como valor de ajuste el valor de mercado de los inmuebles, mismo que por el crecimiento de la economía nacional, se encuentra en un nivel elevado, teniendo como consecuencia de dicho ajuste el aumento de hasta dos veces más del monto calculado como base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, lo cual independientemente de la modificación de la alícuota de este impuesto, es causa de interés de los contribuyentes, ante el temor del incremento en el monto de impuestos que deben pagar y su comportamiento en el mediano plazo³.

En el contexto señalado, los valores asignados a los factores intervinientes en el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles se convierte en la piedra angular de las discusiones que tratan de resolver el problema de lograr la mayor recaudación tributaria sin sacrificar la economía de los contribuyentes o de causar un impacto negativo en la economía del municipio, y sobre todo, del cumplimiento y materialización de los principios de la política fiscal boliviana.

1 El Artículo 8 de la Ley N° 154 de 14 de julio de 2011, clasifica los impuestos correspondientes a la competencia y jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Municipales.

2 Terreno y construcciones, las cuales para su cálculo se componen a su vez de otros componentes relacionados a las características físicas, jurídicas y económicas del inmueble.

3 Expresión aplicable al periodo de tiempo comprendido entre los dos a siete años.

En ese marco, se realizará la descripción de antecedentes por los cuales ahora en el Impuesto Municipal a la Propiedad de Bienes Inmuebles, perteneciente al dominio tributario del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se efectúa el cálculo de la base imponible sobre factores sustentados en el valor de mercado de los inmuebles; así también, se efectuarán consideraciones sobre el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles sobre valores catastrales y de mercado; y los procesos de valoración de inmuebles, con el fin de establecer cual se adecúa más a la naturaleza del impuesto.

2. ANTECEDENTES

Con la vigencia de la Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009, Bolivia comenzó una nueva fase en la descentralización del poder y tránsito a las autonomías, impacto que también alcanzó al ámbito tributario, con las facultades conferidas a los diferentes niveles de gobierno, entre los que se encuentran los Gobiernos Autónomos Municipales, estando ahora facultados para la creación modificación y eliminación de tributos⁴, mediante leyes municipales con el alcance a los hechos generadores por la propiedad de bienes inmuebles y su transferencia onerosa⁵.

En el contexto descrito se advierte que con las facultades conferidas a los Gobiernos Autónomos Municipales, respecto a sus dominios tributarios, estos tienen potestad para crear o modificar impuestos bajo los criterios que más los aproximen al logro de los objetivos de su actividad financiera, con las limitaciones de no poder crear impuestos cuyos hechos imposables sean análogos a los que correspondan a impuestos existentes, no crear impuestos que graven bienes y actividades localizados fuera de su jurisdicción, no crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro su jurisdicción y no crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son.

En ejercicio de la facultad legislativa para la creación de impuestos, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz emitió la Ley N° 012/2011 de 3 de noviembre de 2011, la cual crea los impuestos de dominio municipal a la Propiedad de Bienes Inmuebles, a la Propiedad de Vehículos Automotores Terrestres y a las Transferencias Onerosas de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores; así respecto al impuesto que grava la propiedad de bienes inmuebles, en dicha Ley, se dispuso que la base imponible estará constituida por el avalúo fiscal establecido en aplicación de las normas catastrales y técnico-tributarias emitidas por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y para el cálculo del impuesto a pagar se aplicará la alícuota correspondiente según escala establecida en la misma Ley. Posteriormente, el mismo Gobierno Autónomo Municipal emitió la Ley N° 170, de 16 de marzo de 2016, con el objeto de aplicar ajustes para el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, mediante la actualización de los factores y coeficientes establecidos en las Tablas de Valores por los que se calcula la base imponible, así como aprobar la actualización del Plano de Zonificación y Valuación Zonal, según fundamentos expuestos en informes que los constituyó en parte indisoluble de la misma Ley⁶; destacando, según análisis de dicha normativa, que la actualización efectuada fue realizada considerando como parámetro el valor comercial o de mercado de los inmuebles, según las siguientes consideraciones:

- a. Existencia de una brecha significativa (aproximada al 315%) entre el valor catastral y el valor comercial de los bienes inmuebles.
- b. El precio de mercado de los bienes inmuebles no se encuentra regulado, siendo fijados los precios por los propietarios vendedores.

4 El Artículo 272 de la Constitución Política del Estado dispone que la autonomía implica la elección directa de autoridades, administración de sus recursos económicos y el ejercicio de sus facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas; de manera concordante, la Disposición Adicional Primera de la Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Baez".

5 La Ley N° 154, Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los Gobiernos Autónomos, en el Artículo 5 clasifica los impuestos en dominios nacional, departamental y municipal; y en el Artículo 8 establece la facultad de los Gobiernos Autónomos Municipales para crear impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles y su transferencia onerosa.

6 La Ley Municipal Autónoma GAMLP N° 170, en el Artículo Primero, aprueba las Tablas de Valores de Terreno y Construcción fundamentadas en el Informe ATM/UR/SI N° 0120/2016 DATC-UC N° 0161/2016, para su aplicación en la gestión fiscal 2015; y en el Artículo Octavo, dispone constituir en parte indisoluble de la esa Ley a los Informes ATM/UR/SI N° 596/2015 y DATC-UC N° 0161/2016 ATM/UR/SI N° 0120/2016 DATC-UC N° 0161/2016.

- c. El valor catastral de los inmuebles, por el cual se calcula la base imponible, es inferior al valor de mercado, representando el valor catastral sólo el 26,37% del valor de mercado.
- d. La base imponible no debe superar el 80% del valor de mercado, por lo que se realizó la actualización de las Tablas de Valores según el valor de mercado de los inmuebles, incrementando los coeficientes y valores para el cálculo de la base imponible en un 203% para alcanzar el porcentaje de la base imponible deseada.

Lo anterior nos sitúa ante el análisis sobre la aplicación del valor comercial de los inmuebles, como factor para establecer ajustes en los coeficientes que intervienen en el cálculo de la base imponible del impuesto que grava la propiedad de bienes inmuebles; siendo importante en este punto considerar que los principios constitucionales de capacidad económica, igualdad, progresividad proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria, que rigen la política fiscal en Bolivia, constituyen un sistema en el que cada uno de ellos se explica de manera relacionada con los demás, al tener como objetivo de su aplicación conjunta el reparto justo de la carga tributaria; así que para el análisis propuesto conviene considerar las características del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles.

3. CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO QUE GRAVA LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES

El impuesto que grava la propiedad de bienes inmuebles se caracteriza por ser un impuesto directo de carácter real, el cual recae sobre la propiedad inmobiliaria y se aplica directamente sobre el contribuyente, según su capacidad económica, pues siendo la propiedad de inmuebles un indicador de esta, el cálculo del impuesto a pagar se realiza en base al valor asignado al inmueble objeto o elemento real del impuesto⁷, manifestándose así su carácter real, mismo que se sustrae del elemento personal de la relación jurídico tributaria, dado que la configuración de su hecho generador es independientemente del carácter personal del sujeto pasivo, es decir que no se consideran las características personales del titular o la persona sobre la cual se verifica el hecho generador.

El hecho generador de este impuesto es la propiedad sobre un inmueble, ejercida al final de la gestión, aspecto que revela su alcance patrimonial, siendo el bien inmueble el objeto físico sobre el que recae el elemento material del impuesto, es decir la propiedad del inmueble, la cual se constituye en el vínculo jurídico con el bien; así se produce el hecho generador, razón por la cual es importante establecer que lo que se grava es el factor “patrimonio”⁸ del sujeto pasivo, por el que se produce la obligación tributaria, la cual es de carácter personal.

La base imponible del impuesto es el valor del inmueble, establecido por el ente fiscal y compuesto por el valor del terreno y el valor de las construcciones, mismos que son obtenidos de la aplicación de factores y coeficientes, a las respectivas superficies, permitiendo su cálculo en base a la descripción del inmueble, debiendo estos valores obedecer a criterios de valoración, planeamiento urbanístico y otros elementos para llevar a cabo la determinación del valor catastral, siendo susceptibles de reajuste al transcurso de determinados periodos de tiempo, con el fin de ajustarse a la realidad actual. Para el cálculo del impuesto, a la base imponible determinada se aplica la alícuota, que generalmente es variable según criterios espaciales, como la ubicación del inmueble, o criterios cualitativos de los inmuebles.

Sobre lo dicho, es importante considerar el deber constitucional de los bolivianos y bolivianas de tributar en proporción a su capacidad económica, siendo la referida “capacidad económica” también declarada constitucionalmente como principio en el que se debe basar la Política Fiscal boliviana⁹, aplicable también a los Gobiernos Autónomos Municipales y por tanto a la creación o modificación de leyes que establecen el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles; en ese sentido, el citado principio se constituye en un criterio material de justicia, fundamentado en el razonamiento lógico de “*buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra*”¹⁰, con

7 El valor asignado del bien inmueble es la base imponible del impuesto, resultante de la aplicación de factores y coeficientes, a las características del terreno y construcciones del inmueble.

8 A diferencia del factor “renta”, el impuesto a la propiedad inmobiliaria se configura con la intervención del elemento objetivo que es el bien sobre el cual recae la propiedad, y no así por la actividad desarrollada que genera ingresos al sujeto pasivo.

9 El Artículo 108 de la Constitución Política del Estado, establece los deberes de los ciudadanos, estableciendo en el Numeral 7 el deber de tributar en proporción a su capacidad económica, conforme con la Ley; en el Artículo 323 de la referida norma, se establece que la política fiscal se basa en el principio de capacidad económica, entre otros.

10 Pont Clemente, Joan Francisc. “Principios del Derecho Tributario” en <https://fpont.files.wordpress.com/2009/09/principios-del-derecho-tributario.pdf>

el objetivo de efectuar el reparto de la carga tributaria de manera justa; así siendo que el hecho generador del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, es el ejercicio del derecho de propiedad de este tipo de bienes, el mismo se constituye en un indicador revelador de capacidad económica, en tal sentido se encuentra estrecha relación en la correcta determinación de la base imponible del impuesto con el principio de capacidad económica, puesto que para que este principio se haga efectivo, no basta con enunciarlo en el sistema normativo tributario, ni establecerlo como rector de la definición del hecho generador, sino que también, este principio se aplique a todo el sistema por el cual se determinan los impuestos a pagar por los contribuyentes, para que no quede en un enunciado programático; de tal modo tenemos que la valoración de la magnitud del hecho imponible, es decir la base imponible, debe estar sustentada en factores reales y cuantificables, con fundamentos técnicos y jurídicos aplicados a las características de los bienes inmuebles, así sobre dichos factores, el dimensionamiento del hecho generador aproxime a la realidad económica de los contribuyentes para establecer la capacidad de los mismos y así lograr el reparto justo de la carga tributaria.

4. VALUACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES PARA EL CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE

En primer término, debemos considerar que de manera general se entiende a la valoración, como la acción de asignar valor económico a un bien o servicio con el propósito de ubicarlo en el mercado; así en cuanto al valor de mercado se considera que es producto de la valoración, según la consideración de diversos indicadores para determinar su valor final y, así, posibilitar su intercambio en operaciones económicas en circunstancias normales.

El valor del inmueble tiene central importancia a momento de determinar el impuesto que los sujetos pasivos pagaran por la propiedad inmobiliaria, pues es en base a este que se aplicará la alícuota, esto es la razón de diversas opiniones en cuanto al valor que representa, su forma de establecerlo y los elementos por los cuales se lo calcula; así, se tiene que históricamente se aplicaron diferentes criterios y razonamientos, en base a los cuales podemos señalar una división general de los mismos, por los cuales se establece la base imponible del impuesto:

- a. Sobre la renta o producto del inmueble, en este criterio prevalece la consideración del producto o renta que genere el bien inmueble; como ejemplo citamos el sistema de imposición sobre el producto bruto del suelo, el sistema que grava la renta neta o efectiva de la tierra y el sistema que grava la renta normal potencial de la tierra.¹¹
- b. Sobre el patrimonio que representa el inmueble, en este criterio se determina el valor del inmueble en base a la valuación que se haga del terreno y las construcciones, según sus características y los factores de valor que se determinen.

El criterio aplicado en el Impuesto Municipal a la Propiedad de Bienes Inmuebles¹² que pertenece al dominio tributario del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como en los demás impuestos que gravan la propiedad de bienes inmuebles que aplican el resto de Gobiernos Autónomos Municipales, es el que establece la deuda tributaria en base al elemento patrimonial, es decir que la base imponible se calcula sobre el valor catastral del inmueble.

Respecto al valor de los y coeficientes sobre los que se calcula el valor catastral, los mismos deben ser establecidos en rangos, considerando la naturaleza del factor al que se aplican y de igual forma se debe establecer su incremento; vale decir que por ejemplo, el coeficiente asignado a los servicios con los que cuenta un inmueble, debe estar relacionado con el valor que representan. Esto es de mayor importancia en el análisis presente, puesto que según se describió en el punto referido a antecedentes, los ajustes para el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, efectuado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, mediante la actualización de los coeficientes establecidos en las Tablas de Valores por los que se calcula la base imponible, fue efectuado en relación al valor comercial o de mercado; en tal sentido corresponde analizar la relación entre el valor catastral y el valor de mercado.

11 Villegas, Héctor. "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario" – Séptima edición, Ediciones Depalma. 2001 Buenos Aires – Argentina.

12 Impuesto creado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, mediante Ley Municipal N° 012/2011, de 3 de noviembre de 2011.

4.1. Valor Catastral y Valor de Mercado

El catastro es un registro administrativo en el que se encuentran inventariados y descritos de manera física, jurídica y económica los bienes inmuebles, es decir que en él se consignan características como su localización, dimensiones, uso o destino, propietario, valor del inmueble y de sus componentes (terreno y construcciones) entre otras; así este registro se convierte en un instrumento para establecer el valor catastral de los bienes inmuebles, en pro de alcanzar una justa exacción del impuesto que grava su propiedad; por su gran importancia como instrumento de información de aplicación tributaria y de otros fines, se encuentra regulado normativamente mediante Ley¹³; en tal sentido el valor catastral del inmueble es la expresión de los valores catastrales del terreno y de las construcciones, mismos que para su determinación aplican a sus características los coeficientes establecidos por el ente fiscal.

En cuanto al valor de mercado, nos es relevante indicar su característica de estar determinado por la oferta y la demanda, además de representar el precio de los bienes, es decir que no representa el valor de los mismos; puesto que el valor de mercado es fluctuante, por tanto cambia según el comportamiento de la economía, pudiendo, en algunos casos, incrementarse o disminuir abruptamente sin un justificativo real, sino más bien por efecto del comportamiento del mercado; así, entenderemos al valor de mercado como el precio probable por el cual un bien inmueble pudiese ser vendido en circunstancias normales y sin gravámenes.

En este punto se hace evidente que la base imponible del Impuesto que grava la Propiedad de Bienes Inmuebles debe ser calculada en base al valor catastral de los inmuebles, puesto que en el cálculo del mismo intervienen varios factores, por los cuales se puede aproximar al valor que representan a su propietario, logrando gravar la propiedad, como factor de patrimonio y así materializar el principio de capacidad económica; toda vez que los coeficientes que se aplican a los factores de cálculo son establecidos por el ente fiscal según criterios de valoración a ser aplicados.

Realizar el cálculo de la base imponible sobre el valor comercial o de mercado de manera directa implica el desconocer la naturaleza del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, puesto que el mismo se caracteriza por ser real, es decir de recaer sobre el elemento material que es la propiedad de un inmueble (patrimonio), así el objeto físico al que por sus características le corresponde un valor es el inmueble, y contrariamente el cálculo en base al valor de mercado implicaría que el valor que se establece como base imponible no represente el valor del inmueble, sino su precio, en el cual interviene factores objetivos como las características físicas del inmueble, pero también, elementos subjetivos como por ejemplo, el histórico o el factor personal intrínseco del profesional que realizó el diseño de las construcciones; así el precio de un inmueble con otro de las mismas características físicas, económicas y jurídicas, varía según el bien inmueble.

En tal sentido la determinación de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles sobre el valor de mercado como único criterio de valoración, implica que además de gravar la propiedad, representado por el valor catastral, se gravaría la renta generada por el inmueble, donde la actividad desarrollada por el propietario para incrementar el valor de mercado sea un factor determinante de valor, así por ejemplo, el valor agregado al inmueble por efecto de su transformación tiene otra connotación tributaria. Lo señalado asemejaría al impuesto a la plusvalía inmobiliaria¹⁴, con la diferencia que en este caso, el hecho generador no se produciría por efecto del incremento del valor comercial del inmueble, como resultado de una acción urbanística del sector público, sino por efecto de la acción particular del propietario que incrementa el valor de su inmueble, por efecto de su trabajo e inversión de capital.

En otro orden de cosas, la actualización de valores catastrales se fundamenta en la diferencia que se puede generar por el transcurso del tiempo entre el valor catastral y el valor comercial del bien inmueble y se efectúa mediante el ajuste a los coeficientes que determina el ente fiscal, para aplicarlos a las características catastrales de los inmuebles;

13 En el caso del Gobierno Autónomo de La Paz, se encuentra regulado por la Ley Municipal Autónoma N° 058, de 30 de diciembre de 2013 – Ley Municipal de Catastro.

14 El gravamen sobre la plusvalía inmobiliaria se lo aplica en función al valor de mercado determinado para cada inmueble, gravando la diferencia después de una acción urbanística que genere variación en el uso del suelo, el incremento de su aprovechamiento y como efecto de la realización de obras públicas que incrementen el valor de mercado del inmueble.

este incremento en los coeficientes, al igual que en la valoración catastral, deben responder a criterios de valoración¹⁵, considerando las características que influyen en el valor de los inmuebles.

4.2. Procedimiento de valoración catastral

Siendo que el valor catastral requiere de precisión en su determinación, en el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, al igual que la mayoría de legislaciones, han dispuesto la base legal y técnica que regula el catastro; en ese sentido, se tiene que en el caso español la legislación sobre el catastro y la determinación del valor catastral se encuentra más desarrollada, estableciendo disposiciones y procedimientos que propugnan el cálculo del valor catastral de forma sistémica. Es así que para analizar la actualización en el cálculo de la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles efectuada en el municipio de La Paz, es conveniente analizar la normativa española que regula el valor catastral y la actualización de valores catastrales, con el fin de tener un panorama más amplio, en base a otra experiencia y poder expresar opiniones con mayor análisis.

En cuanto a la competencia para elaborar y administrar el catastro urbano, en Bolivia la Constitución Política del Estado le atribuye competencia exclusiva sobre el mismo a los Gobiernos Autónomos Municipales¹⁶, en ese marco, con el objeto de regular el catastro, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz emitió la Ley Municipal Autonómica N° 058. Así, de manera comparativa, tenemos que en el caso de la legislación española, mediante Real Decreto Legislativo N° 1/2004, se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario¹⁷, señalando que el catastro es dependiente del Ministerio de Hacienda. Lo anterior, revela como diferencia entre las legislaciones descritas la competencia de diferentes niveles de Estado sobre el catastro, de lo que se advierte que en el caso del impuesto que grava la Propiedad de Bienes Inmuebles en los municipios de Bolivia, su gestión es exclusiva de los mismos, más en cambio, en el caso de los municipios de España, este es de gestión compartida, siendo que el impuesto es calculado en base al registro catastral establecido por el nivel central y gestionado por los municipios.

En la definición legal y características del catastro, ambas legislaciones coinciden en otorgarle el carácter de registro público en el que se consignan las características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles, con la finalidad de usar esa información para diversos fines, entre los cuales principalmente destaca el tributario; siendo así que los datos registrados permiten a las administraciones tributarias calcular el valor catastral, mismo que de manera uniforme, es considerado como la base imponible del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles.

Sobre el valor catastral, el marco legal en el municipio de La Paz, lo define como el valor técnico expresado en una unidad monetaria resultante de la sumatoria del valor del terreno y los valores de las construcciones, disponiendo que el proceso de avalúo de un bien inmueble debe ser de carácter sistémico e integral, asumiendo al efecto parámetros cuantificables para llegar a contar con datos físicos, jurídicos y económicos del bien inmueble, estos últimos según sus características propias, vinculadas al uso del suelo, construcciones y/o mejoras, material de vía, nivel, pendiente de vía, pendiente de terreno, frente, fondo, ubicación, servicios básicos y otras, que deberán ser cuantificadas a efectos de contar con el valor catastral, siendo este la base imponible de los tributos a ser aplicados; como vemos, los datos a registrarse en el catastro, no refieren al criterio de valor de mercado como dato económico o factor por el cual se calcule el valor catastral.

De la descripción efectuada, se destaca que se dispuso que para establecer el valor catastral intervienen los valores del terreno y las construcciones, mismos que a su vez, para su determinación se deben considerar las características de cada uno, razón por la cual se establece a la valoración catastral como un cálculo sistémico en el que intervienen varios factores, a los que se les asigna parámetros cuantificables, que corresponden a los coeficientes aplicados a los factores de las operaciones aritméticas a ser desarrolladas para el cálculo del valor, denotando que el mismo se fundamenta en la consideración de diversos aspectos técnicos y físicos.

15 Los criterios de valoración generalmente se encuentran establecidos en la norma que regula el valor catastral.

16 El Artículo 302 de la Constitución Política del Estado establece las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales, señalando en el Numeral 10 al catastro urbano.

17 En la legislación española, la Ley N° 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, en su disposición final segunda, autoriza al Gobierno para refundir en un solo texto las disposiciones vigentes reguladoras del Catastro Inmobiliario, comprendidas su regularización, aclaración y armonización.

También se advierte que la normativa descrita regula el catastro, valor catastral de los bienes inmuebles y el avalúo catastral, pero no se dispone un procedimiento a seguir para establecer los parámetros y coeficientes que le atribuirán valor a las características de cada inmueble.

Por otro lado, en la legislación española se dispone que el valor catastral es determinado objetivamente a partir de los datos registrados en el catastro inmobiliario, integrado por el valor catastral del suelo y de las construcciones según los criterios de la localización del inmueble; el coste de ejecución material de las construcciones, los honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción; el uso, la calidad y antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico y otras condiciones de las edificaciones; los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción; las circunstancias y valores de mercado; y cualquier otro factor relevante a ser determinado. Además establece como límite al valor catastral de los inmuebles el valor de mercado, no pudiendo superarlo, a cuyo efecto se fija mediante orden ministerial un coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase.

Para la determinación del valor catastral, están dispuestos procedimientos obligatorios a seguirse, siendo así que el ente facultado para la gestión del impuesto, la realiza mediante la aplicación de una ponencia de valores¹⁸, que puede ser total, parcial o especial; la cual es un documento administrativo en el que se recogen los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos para realizar dicha determinación, debiendo ajustarse a las directrices dictadas para la coordinación de valores¹⁹; en cuanto a la actualización del valor catastral, está dispuesta por aplicación de coeficientes de actualización que serán diferentes para cada clase de inmuebles.

Con la descripción efectuada, se advierte mayor detalle de la legislación española respecto al valor catastral, enunciando varios criterios para calcularlo, e imponiendo la obligación de considerarlos a través de los procedimientos de valoración catastral, encontrándose como un criterio más de valoración al valor de mercado; resaltando así la diferencia con la normativa emitida para el municipio de La Paz, que no establece la consideración de factores relacionados al costo para efectuar las construcciones, o el valor de mercado, fijando solamente factores que se aplican a las características físicas del inmueble; por otra parte se advierte la diferencia en cuanto al establecimiento de un límite al valor catastral, lo cual tiene mayor importancia en el supuesto que se pudiesen modificar los factores de cálculo del valor catastral, incrementándolo progresivamente hasta sobrepasar su precio o valor de mercado.

Concluyendo con el análisis a la normativa descrita, advertimos que es de suma importancia en el cálculo del valor catastral de los inmuebles, la consideración de todos los criterios de valoración por los que se les atribuye un determinado valor a los factores que se relacionan con las características del inmueble, además del valor comercial de los mismos; razón por la cual se debe reglamentar esta facultad, mediante la disposición de procedimientos en los que la consideración de todos los factores se haga ineludible y así poder llegar al valor sobre el cual se apliquen los impuestos; puesto que ante la carencia de procedimiento al no ser reglada esta labor de valoración catastral, en el caso de efectuarse un reavalo de coeficientes para actualizar el cálculo de la base imponible, la misma podría caer en lo discrecional, aspecto que implica el riesgo de afectarse la correcta aplicación del impuesto según el principio de capacidad económica, siendo que corresponde, igualmente que para la determinación del valor catastral, la consideración del incremento en base a criterios aplicados a todas las características de los inmuebles, evitando realizar el ajuste según un solo criterio de valoración.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES.

Las actualizaciones del valor catastral de los bienes inmuebles tienen la finalidad de ajustar los coeficientes de los factores que intervienen en su cálculo, ante la diferencia de este con el valor de mercado, diferencia generada por el incremento del valor de mercado de los bienes inmuebles, contrapuesta al carácter fijo de los valores catastrales, es decir que siendo que el valor catastral de un inmueble no varía en tanto no se disponga el ajuste de los valores de los factores que intervienen en su cálculo, el valor de mercado varía según la oferta y demanda; en tal sentido,

18 Elemento esencial de los procesos de valuación catastral dispuestos en la Ley del Catastro de España.

19 En la legislación española, el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

considerando el crecimiento de la economía nacional en los últimos años²⁰, se tiene que el valor de mercado se incrementó, marcando mayor diferencia con el valor catastral año con año; procediendo por esta causa ajustar los valores en pro de una justa distribución de la carga tributaria cumpliendo el principio de capacidad económica.

En el caso del municipio de La Paz, el Gobierno Autónomo Municipal, como efecto de haber observado una brecha entre el valor comercial y el valor catastral de los bienes inmuebles, en base al Estudio realizado por la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo sobre el valor de mercado de los inmuebles²¹ y la Ley de Servicios Financieros, estableció la diferencia del 315%, considerando este factor como mejor referencia para el ajuste dispuesto, por lo que determinó que el valor catastral alcanzaba al 26.37% del valor de mercado de los inmuebles, deseando llegar al 80%; así en base a dicho dato, aplicando una regla de tres, consideró el incremento en un 203% a las Tablas de Valoración Catastral, que registran los factores de cálculo del valor catastral, esto con el fin de alcanzar el valor deseado, respecto al cual señaló que no debía superar el 80% del valor de mercado; Así, mediante la Ley Municipal N° 170 dispuso la actualización de los valores de las Tablas de Valor a ser aplicadas para calcular el valor catastral de los bienes inmuebles, que se constituye en la base imponible del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, en tal sentido es evidente que el referido ajuste de valores se efectuó considerando el criterio de valor de mercado de los inmuebles, en una proporción igual de incremento a los factores que se aplican a las características de los bienes inmuebles.

En la determinación de la diferencia entre el valor catastral y el valor de mercado detectada por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se estableció el valor de mercado de los bienes inmuebles según los precios fijados por los propietarios que deseaban vender sus bienes, pero no fue referenciado y por tanto considerado el precio por el cual se transfirieron los bienes inmuebles, ante lo cual se debe considerar que el precio de mercado es el punto donde la oferta y la demanda se encuentran, es decir que para establecer el precio de mercado de un bien, no solamente se deben considerar los precios pretendidos por los vendedores, sino que también se deben considerar los precios en los que se efectuaron las ventas; por lo que el establecer el precio de mercado considerando parcialmente los componentes de este, independientemente de analizar si los índices aplicados fueron exactos y precisos, hace que no se refleje correctamente el valor de mercado.

En el mismo sentido, siendo que el cálculo del valor catastral se efectúa mediante factores aplicados a las características de los bienes inmuebles y que el valor de estos factores es asignado por el ente fiscal siguiendo diversos criterios de valoración, entre los cuales es uno más el valor de mercado; en el caso ahora analizado se advierte que el ajuste fue efectuado en un porcentaje igual para todos los coeficientes de los factores aplicados a las características de todos los inmuebles, es decir que si bien se produjo un incremento del valor de mercado, que motivo el ajuste, este fue base para aplicar el incremento en igual magnitud a los coeficientes por los que se calcula el valor catastral a todos los inmuebles y en todas sus características, sin considerar que ciertas características pudieron incrementarse más que otras, inclusive en inmuebles pertenecientes a la misma zona catastral; así tomando el ejemplo de inmuebles de alguna zona catastral que incrementaron su valor en un determinado lapso de tiempo en un 80% mayormente por el efecto de una externalidad positiva²², como la construcción de un centro comercial o la acción urbanística, y por otro lado tomamos los inmuebles de otras zonas catastrales en las que no se dieron las mismas circunstancias, estos habrían incrementado el valor en una proporción menor, pero al aplicarse un mismo porcentaje de incremento en el valor de los factores de cálculo (independientemente que estos factores tengan coeficientes diferenciados según características del tipo de inmueble), ocasionaría que se calcule el valor catastral de algunos inmuebles sobre la base de factores incrementados de manera general, según la aplicación de criterios que no le corresponden.

El ejemplo utilizado deja ver que el incrementar los valores de los factores de cálculo del valor catastral, basando únicamente en el valor comercial promedio, sin considerar otros criterios relacionados a las características de los inmuebles, refleja un valor colectivo y no un valor real individualizado, sin tener en cuenta que dos bienes inmuebles

20 Según datos del Instituto Nacional de Estadística INE – Cuadro de Crecimiento del PIB - <http://www.ine.gob.bo/>

21 Dato que según el Informe ATM/UR/SI/N° 596/2015, fue obtenido en base a los valores publicados como precio de venta de los inmuebles.

22 Se entiende por externalidad positiva a la manifestación de un agente externo por cuya consecuencia se incrementa el valor de un inmueble.

de idénticas características pueden ser vendidos a diferentes precios, y con la sola consideración del precio de mercado basado en una fórmula matemática sin fundamento económico, no se tiene en cuenta toda la información que interviene en la determinación del valor.

6. CONCLUSIONES.

Con la facultad tributaria de los Gobiernos Autónomos Municipales del país, estos tienen plena potestad para crear dentro su dominio tributario el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, estableciendo el hecho generador, los sujetos pasivos, base imponible, alícuota y demás elementos del impuesto; así sobre la base imponible, se ha determinado que esta corresponde al valor catastral de los inmuebles, es decir que se descarta al valor de mercado como base imponible del impuesto, pero no se lo descarta como criterio de valoración catastral; puesto que a los factores que representan las características del inmueble y en base a los cuales se calcula el valor catastral, se les asigna un valor que es resultado de la aplicación conjunta del valor de mercado y otros criterios de valoración, como por ejemplo la localización del inmueble, antigüedad y elemento histórico; así, siendo que los Gobiernos Autónomos Municipales se encuentran facultados también para realizar y gestionar el catastro urbano, el cual, en su connotación tributaria, registra las características de los inmuebles para determinar el valor catastral; se hace evidente la necesidad de disponer los procedimientos para la valoración catastral y para la actualización del mismo, con la finalidad de garantizar la consideración de los criterios de valoración a momento de determinar el valor catastral o el incremento en los factores por los cuales se lo calcula, evitando la discrecionalidad y falta de exposición de motivos en la valoración.

Para actualizar el valor catastral de los inmuebles, según el valor de mercado actual, este último debe ser correctamente establecido, según la consideración de los elementos que lo configuran, y además debe ser aplicado mediante el ajuste de los valores de los factores de cálculo del valor catastral en la proporción que corresponda para cada uno de ellos, según sus características; de lo contrario el aplicar de forma uniforme el mismo porcentaje de incremento, ocasiona el incremento en magnitud diferente a la realidad económica de los valores correspondientes al inmueble; teniendo como lógica consecuencia que el indicador de capacidad económica que es la propiedad, no sea preciso y genere una desigual distribución de la carga tributaria.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- Villegas, Héctor. (2001) "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario" – Séptima edición, Ediciones Depalma. Buenos Aires – Argentina.
- Fonrouge Giuliani Carlos M. (1993). *Derecho Financiero, Volumen II – 5ª Edición*, - Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- Moya Millan, Edgar José. (2012) "Elementos de finanzas públicas y derecho tributario" – Séptima Edición, Mobilibros. Caracas – Venezuela.
- Perez Royo, Fernando. (2013) "Derecho Financiero y Tributario, parte general" – Veintitresava edición, Ediciones Civitas, Madrid – España.
- Alonso Gil, Miguel. (2012) "Los Procedimientos de Comprobación en los Tributos Locales" – Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados", Madrid – España.
- <https://ifpont.files.wordpress.com/2009/09/principios-del-derecho-tributario.pdf>
- http://www.catastro.minhap.es/ponencias/02/040/02040_PT_DOC1_2015.pdf
- http://www.catastro.minhap.es/ponencias/03/120/03120_PT_DOC1_2013.pdf